



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

CAL
CS
-2008
A76

100 ^{years}
_{ans}
1908-2008




Audit of the Royal Canadian Mounted Police – appointments under the *Public Service Employment Act*

A report by the Public Service
Commission of Canada

May 2008

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

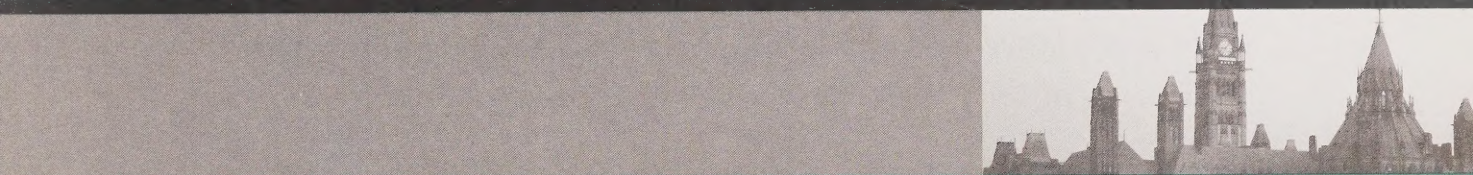

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-131/2008
ISBN 978-0-662-05659-1

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2008
<https://archive.org/details/31761115511552>



Audit of the Royal Canadian Mounted Police – appointments under the *Public Service Employment Act*

A report by the Public Service
Commission of Canada

May 2008

*All of the audit work in this report was conducted
in accordance with the legislative mandate and audit policies
of the Public Service Commission of Canada*

Table of Contents

Summary	2
Introduction	3
Public service employees are an integral part of the RCMP	4
Safeguarding the PSEA	4
Focus of the audit	5
Observations and recommendations	6
The circumstances under which civilian employees are appointed need to be clarified.	6
Staffing policies are established	7
Hiring managers have access to trained staffing advisors	8
The staffing management framework does not operate effectively	8
Many appointment processes did not comply with the PSEA	11
Most acting appointments did not respect the appointment values.	13
More than three quarters of assessments of selected candidates resulting from acting, non-competitive and non-advertised processes were incomplete or missing	14
Nearly a third of appointments from competitive and advertised appointment processes were non-compliant	15
We found other situations of non-compliance	16
Monitoring is inadequate	17
Human resources planning is weak.	19
Conclusion	20
About the audit	20

Summary

1. The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) is Canada's national police force. Its workforce is comprised of both police officers and civilian employees. The RCMP appoints its employees under two different acts: the *Royal Canadian Mounted Police Act* (RCMP Act) and the *Public Service Employment Act* (PSEA). Some 5,000 employees under the PSEA represent approximately 19% of the total workforce of the RCMP.
2. The objective of the audit was to determine the extent to which public service appointments and appointment processes made by the RCMP under the PSEA comply with the Act, other governing authorities and policies, and the instruments of delegation signed with the Public Service Commission (PSC). The audit also sought to determine whether the RCMP has an appropriate management framework, systems and practices in place to manage its staffing.
3. Civilian employees of the RCMP are hired under two different acts: the RCMP Act for civilian members and temporary civilian employees, and the PSEA for public service employees. For decades, the RCMP has debated and studied the need to rationalize its civilian employee categories. The RCMP Act states that "the civilian employees that are necessary for carrying out the functions and duties of the Force shall be appointed or employed under the *Public Service Employment Act*". RCMP officials were unable to demonstrate the existence of objective criteria for determining whether to hire civilian employees under the RCMP Act or the PSEA. The circumstances under which civilian members and temporary civilian employees are appointed pursuant to the RCMP Act should be clarified.
4. We found that the RCMP had designed a staffing management framework for public service appointments that included mandatory appointment policies, an instrument of sub-delegation, defined roles and responsibilities for those involved in the staffing process, and training and support for staffing advisors.
5. However, the framework was not implemented as designed. Responsibility for staffing was sub-delegated to staffing advisors but hiring managers with limited training and knowledge of the appointment values, were in most cases, effectively directing staffing.
6. Organizations are responsible for establishing monitoring systems to detect staffing problems and for taking corrective action. We found that the RCMP had failed to establish an effective monitoring system.
7. The RCMP did not effectively manage its public service staffing activities and, as a result, 86% of appointments resulting from the acting, non-competitive and non-advertised processes that we examined did not comply with the PSEA and related policies or did not respect the appointment values. We are particularly concerned about the excessive use of acting appointments for periods greater than four months. Furthermore, 30% of appointments resulting from competitive and advertised processes either did not comply with the PSEA or did not respect the appointment values.

8. In April 2008, the Commission and the RCMP Commissioner signed a new Appointment Delegation and Accountability Instrument that placed specific conditions regarding the PSC's delegation of staffing authorities to the RCMP Commissioner. These conditions will remain in effect until the PSC is satisfied with the integrity of the RCMP's staffing activities under the PSEA.

Introduction

9. The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) was established in 1873 and is Canada's national police service. It is headed by the Commissioner, who reports to the Minister of Public Safety.
10. The RCMP is organized under the *Royal Canadian Mounted Police Act*. Its mandate is "to enforce laws, prevent crime, and maintain peace, order and security in Canada and for all Canadians, and to protect Canadians and foreign dignitaries in Canada and abroad" (*Royal Canadian Mounted Police Departmental Performance Report for the period ending March 31, 2007*). Through agreements between the federal government and other bodies, the RCMP provides national, provincial/territorial, Aboriginal and municipal policing services across Canada.
11. The RCMP is also subject to the same laws governing other federal departments and agencies, including the *Financial Administration Act*, the *Public Service Labour Relations Act*, the *Official Languages Act*, the *Employment Equity Act*, the *Canada Labour Code* and, in the case of its public service employees, the *Public Service Employment Act* (PSEA).
12. As of January 2007, the RCMP had over 27,000 employees, in three categories:
 - Regular members are police officers (17,000 employees).
 - Civilian members are hired for their specialized scientific, administrative or technical skills. They provide support to front-line policing operations (3,000 employees). The RCMP also employs temporary civilian employees, who perform a range of functions under contracts with a fixed duration (2,000 employees).
 - Employees appointed under the PSEA (hereafter referred to as public service employees) perform non-policing duties, such as administrative functions or support for policing operations (5,000 employees).
13. The RCMP is organized into four regions, 14 divisions, National Headquarters in Ottawa, and the training academy or "Depot" in Regina, Saskatchewan. Regular members, civilian members, public service employees, temporary civilian employees, municipal employees and volunteers work together in 750 detachments across Canada.

Public service employees are an integral part of the RCMP

14. Public service employees represent approximately 19% of the total workforce of the RCMP. Although their numbers are heavily concentrated at Headquarters, they work throughout the organization. They are also fully integrated into the structure, with many of them reporting to, or being supervised by, regular or civilian members of the RCMP.
15. Some public service employees in the RCMP provide the same type of corporate and administrative services found in any federal government organization, such as human resources, financial management, purchasing, clerical and secretarial services, and information management.
16. Other public service employees perform work more directly related to police operations. These individuals possess knowledge and experience specific to police services. For example, detachment clerks make up the second-largest group of public service employees in the RCMP. To support police work, they maintain vital records systems, perform court-related duties, respond to inquiries from the public, and operate radio equipment to relay emergency information to police officers.

Exhibit 1: Detachment clerks – Duties

Detachment clerks face tight deadlines, time pressures, frequent interruptions, conflicting priorities and multiple demands from staff, callers and visitors. They may be exposed to intoxicated, mentally unstable, hostile and potentially violent individuals. They sometimes work alone in the detachment when regular members are on patrol or responding to calls.

Source: RCMP, Work Description for a CR-04 Detachment Clerk

17. Still other public service employees work with sensitive data – for example, at the National Criminal Data Bank, the Violent Crime Linkage Analysis System, and the Canadian Police Information Centre.

Safeguarding the PSEA

18. The PSEA provides the statutory basis for a merit-based, non-partisan public service that is professional, representative of Canada's diversity and able to serve Canadians with integrity and in their official language of choice. The preamble of the Act articulates the core appointment values of merit and non-partisanship, and highlights the guiding values of fairness, transparency, access and representativeness in staffing.
19. The Public Service Commission (PSC) is responsible for the administration of the PSEA. The Act gives the PSC exclusive authority to make appointments to and within the public service, based on merit. It further allows the PSC to delegate its authority for making appointments to departmental and agency deputy heads. Delegation allows an organization to manage its own staffing and recruitment needs in the most efficient and effective manner. It also allows the organization to establish staffing processes according to its particular needs: managers can initiate and approve actions within their own areas of responsibility, in accordance with sub-delegated authorities. Deputy heads are accountable for adhering to the conditions of their signed instrument of delegation.

20. The PSC's annual monitoring activities identified appointments under the Act at the RCMP as a risk area. In particular, the PSC identified the department's system of governance for staffing as an area of significant risk and decided in 2005 to conduct an audit of the RCMP.
21. The RCMP was in the news during the period of the audit. The Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar (the Arar Commission) and the resignation of the Commissioner in December 2006 have been the subject of public interest. Allegations related to RCMP pension plan and insurance matters prompted an internal audit, an internal investigation, an Ottawa Police Services investigation, an audit by the Office of the Auditor General, parliamentary committee hearings, and the appointment of an independent investigator. The investigator issued a report in June 2007, calling for immediate action by the RCMP to address issues related to its management, culture and governance. A new Commissioner, the first civilian in the Force's history, was appointed in July 2007.
22. Moreover, the Government of Canada established a Task Force to closely examine serious issues related to the RCMP's culture and governance. In its report, released on December 14, 2007, the Task Force on Governance and Cultural Change recommended fundamental changes to the structure and governance of the RCMP.

Focus of the audit

23. The objectives of the audit were to determine whether:
 - the RCMP has an appropriate framework, systems and practices in place to manage its public service staffing activities; and
 - public service appointments and appointment processes comply with the PSEA and other governing authorities, and policies, and with the instruments of delegation signed with the PSC.
24. The audit covered the period from April 1, 2005, to December 31, 2007. We examined a sample of 204 appointments drawn from across Canada. The appointments included acting situations for periods greater than four months, non-competitive/non-advertised appointments, closed/internal appointments and open/external appointments. The sample included 184 appointments made under the previous PSEA and 20 made under the current legislation.
25. We analyzed documents related to the human resources management of public service employees in the RCMP. We conducted interviews in the National Capital Region as well as other regions, with RCMP managers and staff (regular and civilian members, and public service employees), public service staffing advisors, and bargaining agent and staff association representatives. For more information, refer to the **About the audit** section at the end of this report.

Observations and recommendations

The circumstances under which civilian employees are appointed need to be clarified

26. Civilian employees of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) are hired under two different acts: the *Royal Canadian Mounted Police Act* (RCMP Act) for civilian members and temporary civilian employees, and the *Public Service Employment Act* (PSEA) for public service employees.
27. With civilian members and public service employees hired under two separate employment jurisdictions, the RCMP has created two human resources management frameworks. Each has a set of standards, processes and systems in such areas as classification, staffing, staff relations, compensation, training, career planning and performance review. However, RCMP officials were unable to demonstrate the existence of objective criteria for determining whether to hire civilian employees under the RCMP Act or the PSEA.
28. For decades, the RCMP has debated and studied the need to rationalize its civilian employee categories. However, it has made slow and inconsistent progress in rationalizing the two categories. In June 2003, the RCMP informed the Solicitor General that all civilian members would be converted to public service employees. The RCMP Senior Executive Committee recognized at the time that a conversion of civilian members to public service employees under the PSEA was the best decision. In its rationale provided to the Solicitor General, the RCMP said the decision:
 - is aligned to the federal government human resources management framework;
 - allows for better integration with our federal partners;
 - facilitates mobility within the greater public service; and
 - offers better pension portability for civilian employees.
29. This decision is consistent with section 10 (1) of the RCMP Act, which states that “the civilian employees that are necessary for carrying out the functions and duties of the Force shall be appointed or employed under the *Public Service Employment Act*.”
30. The RCMP communicated this decision to all its employees in June 2003. At that time, the Senior Executive Committee was aware that some civilian members had voiced their opposition and it expected that more civilian members would do so. In 2004, the Senior Executive Committee reversed its decision to eliminate the civilian member category, but not because of any legislative impediment.

31. In our opinion, the rationale provided by the RCMP to the Solicitor General for converting all civilian members to public service employees under the PSEA, continues to be relevant today.

Recommendation 1

The RCMP should appoint its civilian employees under the PSEA and clarify the circumstances under which civilian members and temporary civilian employees are appointed pursuant to the RCMP Act.

***RCMP response.** The RCMP agrees to re-examine the appointment of civilian employees under the PSEA and will clarify the circumstances under which civilian members and temporary civilian employees are appointed pursuant to the RCMP Act. The issue of civilian employees, including civilian members and temporary civilian employees within the RCMP, was also examined recently by the Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP “Rebuilding the Trust” (Task Force). The circumstances under which civilians employees are appointed require clarification. The RCMP Change Management Team is currently charged with examining this issue in the broader context of the Task Force report. Any decisions on civilian employees must be made within the context of a rigorous and comprehensive study such as the one currently underway to address the Task Force recommendations.*

Staffing policies are established

32. The RCMP established a Public Service Policy and Programmes Section (the Centre). Its mandate is as follows:
- to be the centre of expertise for public service recruitment and staffing matters;
 - to support the public service recruitment and staffing communities in the delivery of services to their clients; and
 - to influence legislative and regulatory direction.
33. We found that the Centre put in place the appointment policies that are mandatory under the PSEA. We found approved policies for area of selection (including national area of selection); revocation and corrective action; and the criteria for choosing non-advertised processes. Policies were developed through consultation with staffing advisors, unions and the Public Service Commission (PSC). The policies meet the requirements established by the PSC and are widely accessible to employees through the corporate intranet.
34. The Centre has developed additional appointment-related policies, including directives on the administration of oaths and affirmations, advertisements and notification of appointments, and informal discussion.

Hiring managers have access to trained staffing advisors

35. We found that hiring managers and sub-delegated staffing advisors in all RCMP regions had access to a staffing advisor whose knowledge had been validated by the PSC. We noted that almost 85% of the RCMP's 41 advisors had had their knowledge validated through successful completion of the PSC Appointment Framework Knowledge Test as of December 2006. In addition, we found that the staffing community had access to staffing advisors at the Centre.
36. We also noted that the Centre was in the process of revamping its staffing certification program. However, the Centre was awaiting guidance from the National Staffing Council – a public service forum for chiefs of staffing that is developing minimum requirements for certification – before formally implementing the certification program.
37. The Centre has published standard staffing checklists to support the administration of the staffing process and compliance with appointment policies. The checklists outlined key steps for employee reclassifications, acting opportunities, non-advertised appointments from outside the public service, and internal and external processes. The checklists were distributed across the organization and were accessible to staffing advisors. Overall, we are satisfied with the Centre's efforts to support the RCMP's staffing advisors.
38. The majority of the hiring managers we interviewed indicated that they were satisfied with the quality of advice received from their staffing advisors.

The staffing management framework does not operate effectively

39. Appointment and appointment-related authorities for public service staffing are delegated to the RCMP Commissioner in the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI), which is the instrument of delegation signed by the Commissioner and the President of the PSC. The PSC encourages deputy heads to sub-delegate these authorities. Those to whom this appointment authority is sub-delegated must exercise it within a framework that ensures that they are accountable for its proper use to the PSC which, in turn, is accountable to Parliament.
40. Under the instrument of delegation, the RCMP is required to put in place its own staffing management framework, based on the PSC's Staffing Management Accountability Framework (SMAF). The SMAF sets out expectations for a well-managed appointment system designed to ensure the integrity of staffing activities.
41. In January 2006, the RCMP formalized its Public Service Staffing Framework (Framework), which sets out the RCMP Commissioner's expectations for effective management of the staffing system for public service positions. The RCMP governance structure set out in the Framework is designed to ensure that hiring managers and staffing advisors carry out their staffing responsibilities effectively and in conformity with all statutory, central agency and departmental requirements. The Framework establishes roles and responsibilities, as described in Exhibit 2.

Exhibit 2: RCMP Public Service Staffing Framework – Roles and Responsibilities

Position	Accountability relationship (HR context)	Summary of major public service staffing responsibilities
Commissioner	Deputy head	Delegation – Full delegation of appointment and appointment-related authorities. Management of the system.
Corporate Human Resources Management Responsibilities		
The Chief Human Resources Officer (Deputy Commissioner)	Reports directly to the Commissioner	Sub-Delegation – None Monitoring – Ensures the staffing system complies with statutory requirements and central agency policies.
Officer in Charge Public Service Policy and Programmes Section (the Centre)	Three reporting levels exist between this position and the Chief of Human Resources Officer (Deputy Commissioner)	Sub-Delegation – Appointment and appointment-related authorities with the exception of those that must be retained at the deputy head level. Enabling Infrastructure and Monitoring – Ensures staffing structures, systems and processes are in place for the exercise of staffing authorities; develops and communicates programs, policies and guidelines; establishes and implements ongoing monitoring strategies; and provides training and development to staffing advisors.
Regional Human Resources Management		
Regional Human Resources Officers	Two reporting levels exist between this position and the Commissioner	Sub-Delegation – None Monitoring – Ensures the staffing system complies with statutory requirements and central agency policies.
Staffing Advisors	Two reporting levels exist between this position and the Regional Human Resources Officer	Sub-Delegation – Appointment and appointment-related authorities with the exception of those that must be retained at the deputy head level. Advice and Administration – Provide expert advice to managers regarding the staffing framework; provide advice to managers on policy matters including the application of the staffing values and principles; and ensure proper documentation and accessibility of staffing actions.
Hiring Managers		
Managers	Various; positions are more senior than the Staffing Advisors	Sub-Delegation – None Consult and Staff – Consult with staffing advisors; develop and communicate staffing plans; establish merit criteria; decide on selection process; conduct assessment and selection of candidates; and provide employees with opportunity for informal discussion of staffing decisions and document staffing decisions.

Source: RCMP's Public Service Staffing Framework

42. Most RCMP managers are regular or civilian members hired under the RCMP Act. As shown in Exhibit 2, the RCMP decided not to sub-delegate staffing authorities to managers. The rationale provided in the framework is as follows:
- the increase in administrative workload could negatively affect a manager's ability to meet policing requirements;
 - managers have traditionally expressed a great deal of concern about running policing operations while, at the same time, meeting the administrative requirements of two separate and distinct sets of legislation, policies and processes;
 - managers face regular transfers and rotations and hence do not stay in the same position for an extended time; and
 - the learning curve would be significant, given the requirement to apply two distinct Acts, policies and processes.
43. The Framework assigned hiring managers the responsibility for staffing decisions and staffing advisors the appointment and appointment-related authorities through sub-delegation, as can be seen in Exhibit 2. The Framework acknowledges this joint responsibility:

Managers, who are directly involved in the selection process and who ultimately make staffing decisions, exercise this responsibility only with the expert advice of the certified staffing advisor(s). As such, managers and certified staffing advisors are both responsible and accountable for all staffing decisions under their responsibility.

44. We found that the Framework did not function as designed. Staffing advisors and employees of the Centre found themselves under considerable pressure from regular and civilian hiring managers. Hiring managers who disagreed with their advice often bypassed them by seeking approval higher up the chain of command. When asked why staffing advisors signed letters of offer when the appointment process did not respect the PSEA appointment values, the Centre's response was that advisors felt pressured to maintain good working relations with hiring managers.
45. The Framework was designed for hiring managers to rely on the expert advice of the staffing advisor. Thus, for staffing activities to be managed effectively, we would have expected hiring managers to have a general knowledge of the PSEA appointment values that ensures staffing decisions respect merit, non-partisanship, access, fairness, transparency and representativeness. However, the responsibility for participation in learning events to maintain staffing expertise was limited to staffing advisors.

46. We found that hiring managers had access to staffing information through departmental and central agency Web sites, e-mails, bulletins and publications distributed to all staff. The RCMP also developed a guide for employees entitled “Guide to Public Service Staffing – New Public Service Employment Act – What you need to know.” However, many of the hiring managers we interviewed did not make regular use of these information sources, preferring instead to rely on their staffing advisor. Hiring managers were also offered the opportunity to attend staffing information sessions along with other employees, but were not required to do so.
47. Given that one essential element of the Framework was joint decision-making between hiring managers and staffing advisors, its effectiveness relied on the strength of monitoring to ensure the integrity of staffing. As shown in Exhibit 2, this responsibility was assigned to the Chief Human Resources Officer (who reports to the Commissioner) and the regional human resources officers (who report to a deputy commissioner). As described later in this report, the RCMP failed to establish and implement an effective monitoring system.

Recommendation 2

The RCMP Commissioner must establish and implement an effective staffing management framework; ensure that all individuals involved in the staffing process receive appropriate training to carry out their assigned responsibilities and are held accountable.

***RCMP response.** The RCMP agrees to establish and implement an effective staffing management framework; ensure all individuals receive the appropriate training to carry out their assigned responsibilities and hold them to account. This includes an immediate review of sub-delegations within the organization. A working group will be established to examine the feasibility of revising the sub-delegation of public service appointment authorities. The RCMP will review its Public Service Staffing Framework as well as the Staffing Management Accountability Framework.*

Many appointment processes did not comply with the PSEA

48. We expected each appointment process at the RCMP to comply with the PSEA and the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) signed with the PSC. We further expected each appointment to respect the core values of merit and non-partisanship, and the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness.
49. We examined 204 appointments resulting from 198 processes conducted by the RCMP (Table 1) under both the previous PSEA and the current Act. We reviewed 118 acting, non-competitive and non-advertised processes, including 66 acting appointments and 33 reclassifications. We also reviewed 86 appointments resulting from competitive and advertised processes.

Table 1: Overview of audited files

Appointments and type of process	Number of processes	Number of appointments	% of unsatisfactory appointments
Acting, non-competitive and non-advertised			
Acting (over four months)	66	66	91%
Reclassification	33	33	88%
Other non-competitive and non-advertised	19	19	60%
Subtotal	118	118	86%
Competitive and advertised			
Open competition / External advertised	43	49	38%
Closed competition / Internal advertised	37	37	22%
Subtotal	80	86	30%
Total	198	204	

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

50. We found that 86% of the appointments resulting from acting, non-competitive and non-advertised processes either did not comply with the PSEA and related policies, or did not respect the appointment values. The rate of non-compliance was 30% for appointments resulting from competitive and advertised processes. We reviewed compliance on key matters related to the appointment values, including area of selection, candidate screening, assessment and selection, and the requirement to support and document key staffing decisions.

Most acting appointments did not respect the appointment values

51. Of all the types of processes, we are especially concerned about acting appointments for periods greater than four months. We found that 91% of the 66 acting appointments we reviewed did not respect the appointment values of fairness, access and transparency.
52. An acting appointment is the temporary performance of the duties of another position by an employee if the performance of those duties would have constituted a promotion had the employee been appointed to the position. Acting appointments are intended to provide managers with the flexibility to deal with short-term operational needs, such as maternity/parental leave, illness, language training or the need to maintain operations while staffing a vacant position.
53. Acting appointments for periods greater than four months may raise concerns about fairness. An opportunity to act in a position gives an employee an advantage not available to other potential candidates. A statistical study published by the PSC in July 2007 found that the rate of promotion was significantly higher for employees who had held acting appointments than the rate for non-acting employees (41% versus 6%). Hiring managers have a responsibility to use acting appointments appropriately as temporary staffing measures and to ensure that acting appointments for periods greater than four months respect the appointment values.
54. In our review of RCMP files, we found acting appointments of significant duration. On average, acting situations were extended twice and lasted nearly 16 months. We found nine situations in which acting appointments were extended four or more times, and in one of these cases the appointment was extended eight times. Two of the nine situations lasted 44 months or more.
55. In most cases, we found that acting opportunities for periods greater than four months were not made accessible to potential candidates. Only six of the 66 acting opportunities were advertised. Furthermore, in 47 out of 60 appointments, there was insufficient evidence that more than one candidate had been considered for the acting appointment.

Exhibit 3: Appointments that compromised appointment values

A long-term acting appointment: The hiring manager offered a project leader a two-year acting appointment as a manager responsible for a staff of 14 public service employees. The appointment was extended after two years and ultimately totalled 44 months. The assessment on file does not demonstrate how the candidate met all the qualifications for the position; the file contains no résumé. We found no evidence to indicate that other employees were considered, even though there were four other public service employees at the same substantive level, in the same division, as the candidate selected.

An acting appointment opportunity with no consideration of other employees: A manager offered an administrative clerk a one-year acting appointment as a security analyst for professional development purposes. The appointment was later extended for a second year. The candidate did not meet the language requirements at the time of the first appointment. We found no evidence on file that other potential candidates were considered for this developmental opportunity. We also found that the other qualifications of the selected candidate were minimally assessed. Although the manager intended to eventually advertise the opportunity, the manager first wanted to provide the candidate with more time to continue formal studies and gain job experience.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

More than three quarters of assessments of selected candidates resulting from acting, non-competitive and non-advertised processes were incomplete or missing

56. We are also concerned about the assessments used to appoint selected candidates in acting, non-competitive and non-advertised processes. The selected candidate for such appointments has to meet all of the essential qualifications for the position. For this purpose, the candidate's qualifications are assessed in writing against a statement of qualifications or statement of merit criteria, based on the work description for such positions. The written assessment demonstrates that the employee meets the essential qualifications to perform the duties and that the appointment is therefore merit-based.
57. More than three quarters (78%) of the 118 appointments resulting from acting, non-competitive and non-advertised processes had inadequate assessments. The hiring manager either indicated that the candidate had met all the job requirements, or did not provide examples to support this overall assessment. We found eight appointments without assessments on file.
58. When a position is reclassified, the responsible manager is required to assess the incumbent's qualifications against the statement of qualifications or statement of merit criteria, as is the case with other non-competitive or non-advertised appointments. We found that assessments for 29 out of 33 reclassifications were inadequate.

Nearly a third of appointments from competitive and advertised appointment processes were non-compliant

59. We found 30% of appointments resulting from competitive and advertised processes either did not comply with the PSEA, related policies, or did not respect the appointment values. Among these, we found evidence of tailoring of statements of qualification, inadequate screening, inadequate assessment tools, inadequate or incomplete assessments, and two situations with restricted areas of selection.

Exhibit 4: Examples of non-compliant competitive and advertised appointments

Tailored statement of qualifications: For an open competition to staff an assistant position, the manager identified qualifications that matched the successful candidate's résumé. Some of the experience requirements were not consistent with the job requirements. There were 40 applicants for the position. The successful candidate, who had previous work experience at the RCMP as a temporary civilian employee, was the only applicant screened in and found qualified.

Unsupported screening: In an external advertised process, we found no screening board report and no indication to explain why 10 out of 34 candidates were screened in. We could not determine from the staffing file why some candidates had been eliminated from the appointment selection process at the screening stage. This approach hinders equal access to employment opportunities for the Canadian public.

Not all advertised qualifications were assessed: In the case of two processes we reviewed, there was no evidence that qualifications were assessed for any of the candidates and we did not find any correspondence from the selection board members explaining the omission. In the first case, a closed competition in 2005 referred to two personal suitability criteria that were not assessed. In the second case, an internal advertised process in 2006 did not demonstrate how two of the essential qualifications were assessed for any of the candidates. We were therefore unable to determine whether any candidate met all of the qualifications for the position. This practice potentially restricted the pool of applicants. Some people may not have applied because they lacked qualifications that ultimately were not assessed.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

We found other situations of non-compliance

60. **Appointments without a priority clearance number:** We found that three appointments were made without a priority clearance number. The PSEA requires that employees of the federal public service – including surplus employees and those who have been laid off – be given priority consideration for appointment in or to the public service, without competition, provided they meet the requirements for the job. A department or agency must obtain a priority clearance number from the PSC before making an appointment; this requirement ensures that employees with priority entitlements have been considered.
61. **Unauthorized appointments:** We found four letters of offer for appointments signed by officials who did not have the sub-delegated authority to sign such letters. Such appointments do not respect the conditions of the instrument of delegation.
62. **Suspicious candidate assessment:** We found one appointment where the selected candidate was required to write an exam as part of a competitive process. The answers given by the candidate to the knowledge questions were, for the most part, identical to the expected answers – in some cases, matching word for word.
63. **Missing documentation:** We found that 50% of the staffing files we examined were missing key information to support the appointment decision. The missing documentation included job posters, assessments, priority clearance numbers and screening information.

Recommendation 3

The RCMP Commissioner must take action to ensure that staffing decisions respect merit and the appointment values of fairness, transparency, access and representativeness.

***RCMP response.** The RCMP agrees staffing decisions must respect merit and the appointment values of fairness, transparency, access and representativeness. To assist in this area a staffing checklist was developed. The checklists were forwarded to staffing advisors across Canada and are also posted on the PS Policy & Programs Section's website. The RCMP recognizes further progress can be made in this area through increased training and through the development of a more robust monitoring program of RCMP public service staffing. The RCMP will also establish an action plan based on the audit recommendations so staffing decisions respect both the merit principle and the staffing values identified in the preamble of the Public Service Employment Act (PSEA).*

Monitoring is inadequate

64. We expected to find a monitoring and reporting strategy, in accordance with the requirements of the PSC's Staffing Management Accountability Framework (SMAF). The Commissioner is expected to implement measures demonstrating that the organization meets specified indicators, and to monitor staffing activities on a continuing basis. A good monitoring system allows organizations to detect deficiencies and correct them promptly. In addition, such a system is dependent on accurate information.
65. The RCMP started a monitoring and reporting program in January 2006. Roles and responsibilities are shared among the Centre, staffing advisors and managers. The objectives of the RCMP's program are to ensure that:
- the PSC's and the RCMP Commissioner's delegated authorities are being exercised in accordance with statutory and central agency requirements;
 - policies, practices and programs are achieving their intended results;
 - performance standards, measurements and risk assessment processes are in place; and
 - the program incorporates the need for timely reporting to the PSC and other central agencies.
66. We found that the Centre identified a number of potential staffing risks, including those outlined in the SMAF, as well as risks identified by the RCMP associated with the organization and appointment values. The Centre identified long-term acting appointments and the use of non-advertised appointments as specific risks to be monitored.
67. Although the program was defined, only one employee at the Centre was subsequently dedicated, on a part-time basis, to monitoring staffing activities. We found that these resources were insufficient to carry out all of the activities of a monitoring program.
68. Effective monitoring is dependent on accurate reporting of staffing activities and the public service population. The monitoring program relies on the Human Resources Management Information System (HRMIS) as one of several data sources. However, a Human Resources Sector budget review in 2005 noted that the functionality of HRMIS is not being maximized, and that the leveraging of technology and strategic information management was limited.
69. In addition to the problem of limited functionality, the RCMP had identified data integrity issues in HRMIS. An RCMP report for the Human Resources Sector in 2007 states that HRMIS was isolated from other useful information sources, contained dated or suspect data, and was not used to its full advantage.

70. We did not find monitoring reports that assessed staffing performance against planned staffing objectives or that assessed reporting against the monitoring program's established list of risk indicators. Many staffing advisors we interviewed in the regions said that they did not receive monitoring reports back from the Centre to help them plan and monitor their own public service staffing. Instead, advisors maintained their own staffing logs for operational purposes. In addition, hiring managers said that they did not receive monitoring reports to guide their staffing decisions.
71. We found that the Centre developed staffing file checklists for various staffing processes as a means to facilitate compliance with the PSEA and ensure that documentation was on file. These checklists were provided to staffing advisors at their training session in December 2005. The Centre asked regions to regularly send it the completed checklists so that it could monitor their staffing activities. The checklists have recently been updated.
72. In summary, the RCMP's monitoring system was ill equipped to identify problems and allow for corrective measures on a timely basis. The system lacked an active monitoring framework for staffing risks and it used unreliable information from an information system that did not deliver essential staffing reports to management. Consequently, those responsible for monitoring were unable to identify appointments that did not comply with the PSEA. Without access to reliable and timely information, it is also difficult for hiring managers and staffing advisors to identify – much less plan for – impending vacancies and situations that are inconsistent with appointment values, such as, acting situations for periods greater than four months.

Recommendation 4

The RCMP Commissioner must implement a monitoring system that will assess progress achieved on the basis of planned results and actively monitor areas at risk, and take corrective action where necessary.

***RCMP response.** The RCMP agrees to implement a monitoring system that will assess progress achieved on the basis of planned results and will actively monitor areas at risk, taking corrective action where necessary. The RCMP agrees the resources currently allocated to this endeavour are limited and has taken action to remedy this situation. The RCMP has determined monitoring exercises for this fiscal year will focus on acting appointments and the use of a contingent workforce.*

Human resources planning is weak

73. Given the supporting role of public servants in RCMP operations, we expected that a corporate human resources plan for the public service workforce would be integrated with the RCMP business plan. Planning is a key component of a staffing framework. At a minimum, we expected the Commissioner to have identified the organization's current and future human resources needs for public service employee positions, including impending vacancies. We expected to find proposed courses of action to fill the vacancies. Moreover, we expected to find that staffing processes for key positions throughout the RCMP public service population would be consistent with this plan.
74. We did not find a corporate human resources plan for public service employees. RCMP planning documents in the last three years have stated an intention to implement integrated human resources planning for all employees, including public service employees. Despite evidence of planning for regular and civilian members, neither the 2005-2006 or 2006-2007 business plans for the Human Resources Sector put enough emphasis on public service employees.
75. We found some evidence of planning tools at an operational level. These documents address basic considerations, such as strategic objectives and goals; a description of positions; current, future and ongoing challenges related to staffing; areas of difficulty and attempted solutions; staffing processes under way; potential retirements; and staffing needs ranked in order of priority. These tools have been shared with staffing advisors through the corporate intranet. The tools are intended to guide hiring managers in planning their staffing activities to meet their current and future needs.
76. However, we found little evidence that these initiatives were having an impact outside of Headquarters. Some hiring managers and staffing advisors we interviewed said that the exercise was useful; others regarded it as simply another administrative step in staffing.
77. The absence of a corporate human resources plan for public service employees means that there are neither national staffing objectives nor a coordinated staffing strategy to fill vacancies in critical positions, such as those of detachment clerks across the country.

Recommendation 5

The RCMP Commissioner must establish and implement human resource planning for its public service employees that is integrated with the RCMP's business plans.

RCMP response. *The RCMP agrees to establish and implement human resource planning for its public service employees that is integrated with the RCMP's business plans. The RCMP has undertaken significant research into workforce planning practices. It has developed some initial tools to guide discussions and decision-making with regards to how workforce planning could be implemented in the RCMP.*

Conclusion

78. Immediate attention must be paid to the staffing practices of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). Our work has shown that, in the period covered by our audit, many public service staffing activities did not comply with the *Public Service Employment Act* (PSEA) and other governing authorities and policies, or with the instruments of delegation signed with the Public Service Commission (PSC).
79. Our examination of 204 appointments revealed that 86% of acting, non-competitive and non-advertised appointments and 30% of appointments resulting from competitive and advertised processes either did not comply with the PSEA and related policies or did not respect the appointment values. We are particularly concerned about the excessive use of acting appointments for periods greater than four months. We also found that many assessments of selected candidates were incomplete or missing.
80. We found that the RCMP had a staffing management framework to manage its public service staffing activities. However, this framework did not operate effectively. In addition, the RCMP has yet to implement an effective monitoring system and human resources planning is weak.
81. We also found that RCMP officials were unable to demonstrate the existence of objective criteria for determining whether to hire civilian employees under the RCMP Act or the PSEA.
82. In April 2008, the Commission and the RCMP Commissioner signed a new Appointment Delegation and Accountability Instrument that placed specific conditions regarding the PSC's delegation of staffing authorities to the RCMP Commissioner. These conditions will remain in effect until the PSC is satisfied with the integrity of the RCMP's staffing activities under the PSEA.

About the audit

Objectives

The objectives of the audit were to determine whether:

- the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) has an appropriate framework, systems, and practices in place to manage its public service staffing activities; and
- public service appointments and appointment processes comply with the *Public Service Employment Act* (PSEA) and other governing authorities and policies, and with the instruments of delegation signed with the Public Service Commission (PSC).

Scope and approach

The audit covered the period from April 1, 2005, to December 31, 2007. We examined a sample of 204 appointments drawn from across Canada. The appointments included acting situations for periods greater than four months, non-competitive/non-advertised appointments, closed/internal appointments and open/external appointments. The sample included 184 appointments made under the previous PSEA and 20 made under the current legislation.

We analyzed documents related to the human resources management of public service employees in the RCMP. We conducted interviews in the National Capital Region as well as other regions, with RCMP managers and staff (regular and civilian members, and public service employees), public service staffing advisors, and bargaining agent and staff association representatives.

Criteria

We drew the following audit criteria from the Staffing Management Accountability Framework (SMAF), as well as the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) signed by the Commissioner of the RCMP and the Commission. We expected that the RCMP would have:

- undertaken human resources planning that links with its strategic and operational objectives;
- clearly articulated and published mandatory departmental policies that guide managers and human resources advisors in staffing;
- granted written sub-delegation of appointment authorities to the managers and human resources advisors who will be exercising these authorities;
- provided sub-delegated managers and human resources advisors access to the necessary values-based training;
- clearly defined and implemented roles, responsibilities and accountability for staffing decisions;
- validated the knowledge of human resources advisors who provide appropriate advice, guidance and support to managers;
- provided employees with timely access to staffing information;
- put in place monitoring and reporting systems that assess staffing strategies, programs and results against expectations, and are used to improve staffing; and
- ensured that staffing activities are compliant with relevant authorities, respect the appointment values, and are supported by sufficient, appropriate documentation.

Audit team

Vice-President, Audit, Evaluation and Studies Branch:

Mary Clennett

Director General, Departmental Audits Directorate:

Dena Palamedes

Director, Departmental Audits Directorate:

Denise Coudry-Batalla

Audit Managers:

John Corbeil

Holly Shipton

Auditors:

Lucie Amyotte

André Bergeron

Dominique Charlebois

Jill Hawkins

Mariette Jacques

Lauren Jeffs

Lise Lanthier

Manon LeBrun

Claudia Lozano

Micheline Newberry

Christopher Wilson

Équipe de vérification

Vice-présidente, Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études : Mary Clennett

Directrice générale, Direction des vérifications ministérielles : Dena Palamedes

Directrice, Direction des vérifications ministérielles : Denise Coudry-Batalla

Gestionnaires de la vérification :
John Corbeil
Holly Shipton

Vérificateurs et vérificatrices :

Lucie Amyotte
André Bergeron
Dominique Charlebois
Jill Hawkins
Mariette Jacques
Lauren Jeffs
Lise Lanthier
Manon LeBrun
Claudia Lozano
Micheline Newberry
Christopher Wilson

Critères

Nous avons tiré les critères de vérification suivants du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) ainsi que de l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signé par le commissaire de la GRC et la Commission. Nous nous attendions à ce que la GRC :

- ait tenu compte des objectifs stratégiques et opérationnels dans sa planification des ressources humaines;
- ait publié des politiques ministérielles obligatoires pour guider les gestionnaires et les conseillers et conseillères en ressources humaines en ce qui concerne la dotation, et les leur ait clairement expliquées;
- ait subdélégué par écrit les pouvoirs de nomination aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines qui les exerceront;
- ait donné aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines l'accès à la formation portant sur la dotation fondée sur les valeurs dont ils ont besoin;
- ait clairement défini et instauré les rôles, les responsabilités et la reddition de comptes à l'égard des décisions de dotation;
- ait fait valider les connaissances des conseillers et conseillères en ressources humaines qui doivent donner des conseils, de l'orientation et un soutien appropriés aux gestionnaires;
- ait donné aux fonctionnaires l'accès en temps opportun à l'information sur la dotation;
- ait mis en place des systèmes de contrôle et de rapport pour évaluer les stratégies et les programmes de dotation ainsi que les résultats en regard des attentes, et les utilise pour améliorer la dotation;
- exécute ses opérations de dotation conformément aux pouvoirs pertinents, dans le respect des valeurs de dotation, et les accompagne d'une documentation suffisante et adéquate.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait à déterminer si :

- la Gendarmerie royale du Canada (GRC) avait mis en place un cadre, des pratiques et des systèmes adéquats pour gérer ses activités de dotation visant les postes de fonctionnaires;
- les nominations et processus de nomination de fonctionnaires sont conformes à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), aux autorisations en vigueur et lignes directrices ainsi qu'aux instruments de délégation signés avec la Commission de la fonction publique (CFP).

Étendue et méthode

La vérification visait la période du 1^{er} avril 2005 au 31 décembre 2007. Nous avons examiné un échantillon de 204 nominations ayant été effectuées un peu partout au Canada. Ces nominations comprenaient des interims de plus de quatre mois, des nominations effectuées à l'issue de processus sans concours et non annoncés, des nominations effectuées à la suite des processus internes et des nominations effectuées à la suite de processus publics/externes. L'échantillon comptait 184 nominations faites en vertu de l'ancienne LEFP, et 20 en vertu de la *Loi* actuelle.

Nous avons analysé des documents liés à la gestion des ressources humaines en ce qui concerne les fonctionnaires de la GRC. Nous avons mené des entrevues dans la région de la capitale nationale ainsi que dans d'autres régions avec des gestionnaires et des membres du personnel de la GRC (les membres réguliers et civils et les fonctionnaires), avec des conseillers et conseillères en dotation dans la fonction publique de même qu'avec des agents et agentes de négociation et des représentants et représentantes d'associations de personnel.

Conclusion

78. Les pratiques de dotation de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) nécessitent une attention immédiate. Nos travaux ont révélé que, pendant la période visée par notre vérification, plusieurs activités de dotation des postes de fonctionnaires n'étaient pas conformes à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), aux autorisations en vigueur et lignes directrices ainsi qu'aux instruments de délégation signés avec la Commission de la fonction publique (CFP).
79. Nous avons examiné 204 nominations et avons constaté que 86 % des nominations découlant de processus de dotation intérimaire, sans concours et non annoncés, et 30% des nominations résultant de processus avec concours et annoncés, n'étaient pas conformes à la LEFP et aux lignes directrices connexes ou ne respectaient pas les valeurs de nomination. Nous sommes tout particulièrement inquiets du recours excessif aux nominations intérimaires pour des périodes de plus de quatre mois. Nous avons en outre constaté que plusieurs évaluations des candidates et candidats choisis étaient incomplètes, voire inexistantes.
80. Nous avons constaté que la GRC avait mis en place un cadre de gestion de la dotation pour gérer ses activités de dotation liées aux postes de fonctionnaires. Toutefois, ce cadre n'était pas efficace. De plus, la GRC n'a pas encore mis en œuvre un système de surveillance efficace, et la planification des ressources humaines laisse à désirer.
81. Nous avons aussi constaté que les représentants de la GRC n'étaient pas en mesure de prouver l'existence de critères objectifs permettant de déterminer si l'embauche de membres civils devait relever de la *Loi sur la GRC* ou de la LEFP.
82. En avril 2008, la Commission et le commissaire de la GRC ont signé un nouvel instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination. Selon cette nouvelle entente, la CFP a imposé à la GRC des conditions particulières concernant la délégation des pouvoirs en dotation. Ces conditions demeureront en vigueur jusqu'à ce que la CFP soit satisfaite de l'intégrité des activités de dotation menées par la GRC en vertu de la LEFP.

75. Nous avons constaté l'existence d'outils de planification à un niveau opérationnel. Il s'agit de

documents qui contiennent des renseignements de base, comme les buts et objectifs stratégiques; une description des postes; les défis actuels, futurs et permanents associés à la dotation; les difficultés et les solutions proposées; les processus de dotation en cours; les retraites éventuelles et les besoins en matière de dotation classés par ordre de priorité. Ces outils ont été mis à la disposition des conseillers et conseillères en dotation par l'entremise du site intranet de l'organisation. Ils ont été conçus pour guider les gestionnaires d'embauche dans la planification de leurs activités de dotation et les aider à répondre à leurs besoins actuels et futurs.

76. Cependant, nous avons trouvé peu de données indiquant que ces initiatives avaient une incidence à l'extérieur de la direction générale nationale. Certains des gestionnaires d'embauche et conseillers et conseillères en dotation que nous avons interviewés ont affirmé que l'exercice était utile; d'autres le voyaient simplement comme une étape administrative supplémentaire dans le processus de dotation. L'absence d'un plan organisationnel des ressources humaines pour les fonctionnaires signifie qu'il n'y a ni objectifs de dotation à l'échelle nationale, ni stratégie de dotation coordonnée pour doter les postes vacants ayant une importance névralgique, comme les postes de commis de détachement, dans l'ensemble du pays.

Recommandation 5

Le commissaire de la GRC doit établir et mettre en œuvre un plan des ressources humaines pour ses fonctionnaires et l'intégrer dans les plans d'activités de la GRC.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. La GRC accepte d'établir et de mettre en œuvre un plan des ressources humaines pour ses employés de la fonction publique et de l'intégrer à ses plans d'activité. La GRC a entrepris une vaste étude des pratiques de planification des effectifs. Elle s'est dotée d'outils afin d'éclairer les discussions et la prise de décisions relatives à la forme que devrait prendre la planification des effectifs à la GRC.

72.

En résumé, le système de surveillance de la GRC n'est pas outillé pour détecter les problèmes afin que des mesures correctives puissent être prises en temps opportun. Il ne comporte pas de cadre de surveillance active des risques en dotation, et il repose sur des données peu fiables provenant d'un système d'information qui ne produit pas les rapports essentiels sur la dotation à l'intention de la direction. Par conséquent, les personnes chargées des activités de surveillance ne sont pas en mesure de relever les nominations qui ne sont pas conformes à la LEFP. Sans renseignements fiables et disponibles en temps utile, les gestionnaires d'embauche et les conseillers et conseillères en dotation ont aussi de la difficulté à cerner – et encore plus à prévoir – les postes dont la vacance est imminente et les situations qui ne respectent pas les valeurs de nomination, comme les interims pour des périodes de plus de quatre mois.

Recommandation 4

Le commissaire de la GRC doit mettre en œuvre un système de surveillance qui permettra d'évaluer les progrès réalisés en fonction des résultats prévus et de surveiller activement les secteurs à risque et de prendre des mesures correctives, au besoin.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. La GRC accepte de mettre en vigueur un système de surveillance qui permettra d'évaluer les progrès réalisés au regard des résultats prévus, de surveiller activement les secteurs à risque et de prendre des mesures correctives, au besoin. La GRC reconnaît que les ressources actuellement affectées à ce projet sont insuffisantes et a agi pour corriger la situation. La GRC a décidé que cette année, les exercices de surveillance porteront sur les nominations intermédiaires et sur l'utilisation des effectifs occasionnels.

La planification des ressources humaines laisse à désirer

73.

Compte tenu du rôle que jouent les fonctionnaires pour soutenir les opérations de la GRC, nous nous attendions à ce qu'un plan organisationnel des ressources humaines pour le personnel de la fonction publique ait été intégré au plan d'activités de la GRC. La planification est un élément essentiel d'un cadre de dotation. À tout le moins, nous nous attendions à ce que le commissaire ait déterminé les besoins actuels et futurs de l'organisation en ce qui concerne les postes de fonctionnaires, y compris les postes dont la vacance est imminente. Nous nous attendions à ce qu'un plan d'action ait été proposé pour doter les postes vacants. De plus, nous nous attendions à ce que les processus de dotation pour les principaux postes de fonctionnaires à la GRC concordent avec ce plan.

74.

Nous n'avons trouvé aucun plan organisationnel des ressources humaines pour les fonctionnaires. Les documents de planification de la GRC des trois dernières années font état d'une intention de mettre en œuvre une planification des ressources humaines intégrée pour tous les membres du personnel, y compris les fonctionnaires. Bien que certains documents montrent qu'une planification existe pour les membres réguliers et civils, ni le plan d'activités du secteur des ressources humaines de 2005-2006 ni celui de 2006-2007 ne met suffisamment l'accent sur les fonctionnaires.

66. Nous avons constaté que le Centre avait cerné plusieurs risques susceptibles de nuire aux activités de dotation, y compris les risques décrits dans le CRGD de la CFP ainsi que ceux que la GRC a relevés concernant l'organisation et les valeurs de nomination. Le Centre a déterminé que les nominations intermédiaires de longue durée et le recours aux processus de nomination non annoncés constituaient des risques particuliers qu'il fallait surveiller.
67. Le programme a certes été défini, mais un seul employé du Centre s'est vu par la suite attribuer la tâche, à temps partiel, de surveiller les activités de dotation. Nous avons constaté que ces ressources étaient insuffisantes pour permettre de mener à bien toutes les activités d'un programme de surveillance.
68. Pour exercer une surveillance efficace, il faut disposer de données exactes sur l'effectif et les activités de dotation. La GRC compte sur son système d'information sur la gestion des ressources humaines (SIGRH) comme l'une des sources de données qu'elle utilise pour alimenter son programme de surveillance. Cependant, un examen budgétaire du secteur des ressources humaines réalisé en 2005 a révélé que la fonctionnalité du SIGRH n'était pas exploitée à son maximum et que l'utilisation de la technologie et la gestion stratégique de l'information étaient limitées.
69. En plus du problème de fonctionnalité limitée, la GRC avait cerné des problèmes liés à l'intégrité des données dans le SIGRH. Selon un rapport produit par la GRC en 2007 pour le secteur des ressources humaines, le SIGRH a été isolé des autres sources d'information utiles, il contient des données dépassées ou suspectes et il n'est pas utilisé de façon optimale.
70. Nous n'avons trouvé aucun rapport de surveillance qui faisait l'évaluation du rendement des activités de dotation au regard des objectifs fixés en matière de dotation, ou l'évaluation des rapports produits en fonction de la liste des indicateurs de risque établie aux fins du programme de surveillance. Bon nombre des conseillers et conseillères en dotation que nous avons interviewés dans les régions ont indiqué que le Centre ne leur fournissait aucun rapport de surveillance pour les aider à planifier et à surveiller leurs propres activités de dotation liées aux postes de fonctionnaires. Plutôt, ils assuraient la tenue de leurs propres registres de dotation à des fins opérationnelles. En outre, les gestionnaires d'embauche ont dit qu'ils ne recevaient aucun rapport de surveillance pour les aider à prendre des décisions de dotation.
71. Nous avons constaté que le Centre avait élaboré des listes de vérification pour divers processus de dotation afin d'aider l'organisation à se conformer à la LBFP et de s'assurer que tous les documents requis sont versés aux dossiers. En décembre 2005, les conseillers et conseillères en dotation ont reçu ces listes de vérification à leur séance de formation. Les responsables du Centre ont demandé à leurs homologues des régions de leur envoyer régulièrement les listes de vérification remplies pour leur permettre de surveiller leurs activités de dotation. Les listes de vérification ont récemment fait l'objet d'une mise à jour.

- veiller à ce que le programme tienne compte de la nécessité de présenter des rapports à la CFP et à d'autres organismes centraux en temps opportun.
 - s'assurer que des normes de rendement, des mesures et des processus d'évaluation du risque sont en place;
 - faire en sorte que les politiques, les pratiques et les programmes produisent les résultats escomptés;
 - veiller à ce que les pouvoirs délégués à la CFP et au commissaire de la GRC soient exercés conformément aux exigences de la législation et des politiques des organismes centraux;
65. La GRC a lancé un programme de surveillance et d'établissement de rapports en janvier 2006. Les rôles et responsabilités à cet égard sont répartis entre le Centre, les conseillers et conseillères en dotation et les gestionnaires. Les objectifs du programme de la GRC sont les suivants :

64. Nous nous attendions à ce qu'une stratégie de surveillance et d'établissement de rapports ait été mise au point, conformément aux exigences du Cadre de responsabilités en gestion de la dotation (CRGD) de la CFP. Le commissaire doit mettre en œuvre des mesures montrant que son organisation répond à des indicateurs précis et exercer une surveillance continue à l'égard des activités de dotation. Un bon système de surveillance permet de détecter les irrégularités et d'y remédier rapidement. En outre, un tel système repose sur des données exactes.

La surveillance est inadéquate

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. La GRC accepte que les décisions de dotation doivent être fondées sur le mérite et qu'elles respectent les valeurs de nomination que sont la justice, la transparence, l'accessibilité et la représentativité. À cette fin, la GRC a élaboré des listes de vérification qui ont été envoyées à tous ses conseillers en dotation partout au pays et ont été versées au site Web de la Section des politiques, des programmes et du remaniement des effectifs de la Fonction publique (FP). La GRC reconnaît qu'elle pourra faire mieux à ce chapitre en offrant plus de formation et en élaborant un programme plus strict de suivi des mesures de dotation de la FP. La GRC se dotera aussi d'un plan d'action qui reflètera les recommandations de la CFP afin que les décisions de dotation soient fondées sur le principe du mérite et des valeurs de nominations inscrites au préambule de la LEFP.

La transparence, l'accessibilité et la représentativité.

Le commissaire de la GRC doit prendre des mesures pour s'assurer que les décisions de dotation sont fondées sur le mérite et qu'elles respectent les valeurs de nomination que sont la justice,

Recommandation 3

63. **Documents manquants :** Nous avons constaté que, dans la moitié des dossiers de dotation que nous avons examinés, l'information qui s'y trouvait était insuffisante pour justifier les décisions d'embauche. Parmi les documents manquants, mentionnons les avis de concours, les évaluations, le numéro d'autorisation en matière de priorité et des renseignements sur la présélection.

Pièce 4 : Exemples de nominations découlant de processus avec concours et annonces qui sont jugées non conformes

Rédaction d'annonces de qualités sur mesure : Dans le cadre d'un concours public lancé pour doter un poste d'adjoint, le ou la gestionnaire a déterminé les qualifications de l'annonce de qualités pour qu'elles correspondent au curriculum vitae de la personne choisie. Certaines des exigences en matière d'expérience ne concordent pas avec les exigences du poste. En tout, 40 personnes ont posé leur candidature. La personne choisie, qui avait déjà été membre du personnel civil temporaire de la GRC, est la seule dont la candidature a été retenue à la présélection et qui a été jugée qualifiée.

Présélection sans pièces justificatives : Dans le cadre d'un processus externe annoncé, nous n'avons trouvé aucun rapport de jury de présélection ni aucune information expliquant pourquoi 10 candidates et candidats sur 34 ont été retenus à la présélection. En examinant le dossier de dotation, nous n'avons pu déterminer pourquoi certaines candidatures avaient été éliminées à l'étape de la présélection. Cette façon de faire est une entrave à l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi pour la population canadienne.

Les qualifications annoncées n'ont pas toutes été évaluées : Dans le cadre de deux processus, nous n'avons trouvé aucune preuve que les qualifications des candidats et candidates avaient été évaluées, ni aucune note des membres du comité de sélection expliquant cette omission. Dans le premier cas, deux qualités personnelles figurant dans l'annonce de qualités d'un concours interne mené en 2005 n'ont pas été évaluées. Dans le deuxième cas, il n'y a aucune preuve de l'évaluation de deux des qualifications essentielles établies pour un processus interne annoncé mené en 2006. Nous n'avons donc pas été en mesure de déterminer si les personnes satisfaisaient à toutes les qualifications du poste. Cette pratique peut avoir restreint le nombre de postulants et postulantes. Il se peut que des personnes n'aient pas posé leur candidature parce qu'elles ne possédaient pas certaines qualifications qui, en fin de compte, n'ont pas été évaluées.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

Nous avons relevé d'autres situations de non-conformité

60. **Nominations sans numéro d'autorisation en matière de priorité :** Nous avons constaté que trois nominations avaient été effectuées sans numéro d'autorisation en matière de priorité. La LEFP exige que les fonctionnaires – y compris les personnes excédentaires et celles mises en disponibilité – voient leur candidature étudiée en priorité en vue de nominations à la fonction publique ou au sein de celle-ci, sans concours, à condition qu'ils répondent aux exigences du poste visé. Avant d'effectuer une nomination, un ministre ou organisme doit obtenir un numéro d'autorisation en matière de priorité de la CFP; cela permet de s'assurer que la candidature des bénéficiaires de priorité a été prise en considération.
61. **Nominations non autorisées :** Nous avons constaté que quatre lettres d'offre en vue de nominations ont été envoyées par des fonctionnaires à qui aucun pouvoir de signer de tels documents n'avait été subdélégué. Ce type de nominations ne respecte pas les conditions de l'instrument de délégation.
62. **Évaluation suspecte d'un candidat ou d'une candidate :** Nous avons relevé une situation où la personne ayant fait l'objet d'une nomination a dû passer un examen écrit dans le cadre d'un concours. Or, les réponses de cette personne aux questions sur les connaissances étaient, pour la plupart, identiques aux réponses attendues – dans certains cas, elles correspondaient mot pour mot.

Plus des trois quarts des évaluations des candidatures retenues à l'issue de processus de dotation intérimaire, sans concours et non annoncés étaient incomplètes ou inexistantes

56. Nous nous préoccuons aussi des évaluations qui sont faites pour nommer les candidates et candidats choisis dans le cadre de processus de dotation intérimaire, sans concours et non annoncés. La personne choisie pour ce type de nomination doit satisfaire à toutes les qualifications essentielles du poste. Ainsi, les qualifications de la personne sont évaluées par écrit en fonction de l'énoncé de qualités ou de critères de mérite, lequel est fondé sur la description de travail se rattachant au poste. L'évaluation écrite montre que la personne possède les qualifications essentielles requises pour s'acquitter des fonctions du poste et que la nomination est, par conséquent, fondée sur le mérite.

57. Plus des trois quarts (78 %) des 118 nominations résultant de processus de dotation intérimaire, sans concours et non annoncés reposaient sur des évaluations inadéquates. Le ou la gestionnaire d'embauche avait soit simplement indiqué que la personne satisfaisait à toutes les exigences, ou n'avait pas élaboré ni fourni d'exemples pour appuyer cette évaluation générale. Nous avons trouvé huit dossiers de nomination qui ne contenaient aucune évaluation.

58. Lorsqu'un poste fait l'objet d'une reclassement, le ou la gestionnaire responsable est tenu d'évaluer les qualifications du ou de la titulaire en fonction de l'énoncé de qualités ou de critères de mérite comme pour tout autre processus de nomination sans concours ou non annoncé. Nous avons constaté que les évaluations réalisées pour 29 reclassements sur 33 étaient inadéquates.

Près du tiers des nominations découlant de processus de nomination avec concours et annoncés n'étaient pas conformes

59. De toutes les nominations résultant de processus avec concours et annoncés, 30% n'étaient pas conformes à la LEBR, aux lignes directrices connexes ou aux valeurs de nomination. Parmi celles-ci, nous avons relevé des cas de rédaction d'énoncés de qualités sur mesure et de présélection inadéquats, des outils d'évaluation inappropriés, des évaluations inadéquates ou incomplètes et deux situations où la zone de sélection avait été restreinte.

53. Les nominations intérimaires pour des périodes de plus de quatre mois peuvent soulever des préoccupations sur le plan de la justice. Une personne qui a l'occasion d'assumer par intérim les fonctions d'un poste bénéficie d'un avantage dont ne peuvent se prévaloir les autres candidates et candidats potentiels. Selon une étude statistique publiée par la CFP en juillet 2007, le taux de promotion était beaucoup plus élevé chez les membres du personnel qui avaient fait l'objet d'une nomination intérimaire que chez ceux et celles qui n'avaient pas assumé d'intérim (41 % par rapport à 6 %). Les gestionnaires d'embauche ont la responsabilité de recourir aux nominations intérimaires de manière appropriée comme mesures de dotation temporaires ou de veiller à ce que les nominations intérimaires pour des périodes de plus de quatre mois respectent les valeurs de nomination.
54. En examinant les dossiers de la GRC, nous avons relevé des nominations intérimaires de durée considérable. En moyenne, les intérim étaient prolongés deux fois et s'étendaient sur une période de près de 16 mois. Nous avons relevé neuf situations où des nominations intérimaires avaient été prolongées quatre fois ou plus, dont une, huit fois. Deux des neuf situations ont duré 44 mois ou plus. Dans la plupart des cas, nous avons constaté que les postes faisant l'objet d'intérim pour des périodes de plus de quatre mois n'étaient pas rendus accessibles aux candidates et candidats potentiels. Seuls six des 66 occasions d'affectations intérimaires ont été annoncées. De plus, en ce qui concerne 47 nominations sur 60, il n'y avait pas suffisamment d'éléments probants pour conclure que plusieurs candidatures avaient été considérées pour la nomination intérimaire.
55. Dans la plupart des cas, nous avons constaté que les postes faisant l'objet d'intérim pour des périodes de plus de quatre mois n'étaient pas rendus accessibles aux candidates et candidats potentiels. Seuls six des 66 occasions d'affectations intérimaires ont été annoncées. De plus, en ce qui concerne 47 nominations sur 60, il n'y avait pas suffisamment d'éléments probants pour conclure que plusieurs candidatures avaient été considérées pour la nomination intérimaire.

Pièce 3 : Nominations ayant compromis les valeurs de nomination

Une nomination intérimaire de longue durée : Le ou la gestionnaire d'embauche a offert à un chef de projet un intérim de deux ans comme gestionnaire responsable d'un effectif de 14 fonctionnaires. Après deux ans, la nomination a été prolongée, et elle s'est finalement étendue sur une période de 44 mois. L'évaluation figurant au dossier ne montre pas dans quelle mesure la personne choisie satisfaisait à toutes les qualifications du poste; le dossier ne contient pas de curriculum vitae. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que d'autres candidatures ont été considérées, même si quatre autres fonctionnaires de la même division étaient du même niveau de titularisation que la personne choisie.

Une possibilité de nomination intérimaire sans considération pour d'autres personnes : Un ou une gestionnaire a offert à un commis à l'administration une affectation intérimaire d'une durée d'un an comme analyste en sécurité à des fins de perfectionnement professionnel. Cette affectation a par la suite été prolongée d'une autre année. La personne ne répondait pas aux exigences linguistiques du poste lors de la première affectation. Rien au dossier ne prouvait que d'autres candidatures avaient été prises en considération pour cette occasion de perfectionnement. Nous avons aussi constaté que les autres qualifications de la personne choisie avaient fait l'objet d'une évaluation minimale. Même si le ou la gestionnaire avait l'intention d'annoncer cette occasion plus tard, le ou la gestionnaire voulait d'abord donner à la personne plus de temps pour continuer ses études et acquérir de l'expérience professionnelle.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

Tableau 1 : Aperçu des dossiers vérifiés

Nominations et type de processus			
Processus de dotation intérimaire, sans concours et non annoncés			
Nominations	processus	Nombre de nominations	Taux de nominations satisfaisantes
Nominations intérimaires (de plus de quatre mois)	66	66	91 %
Reclassification	33	33	88 %
Autres processus sans concours et non annoncés	19	19	60 %
Sous-total			
	118	118	86 %
Processus avec concours et annoncés			
Concours publics/processus externes annoncés	43	49	38 %
Concours internes/processus internes annoncés	37	37	22 %
Sous-total			
	80	86	30 %
Total			
	198	204	

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

50. Nous avons constaté que 86 % des nominations découlant de processus de dotation intérimaire, sans concours et non annoncés n'étaient pas conformes à la LEBP et aux lignes directrices connexes, ou qu'elles ne respectaient pas les valeurs de dotation. Pour ce qui est des nominations effectuées à l'issue de processus avec concours et annoncés, le taux de non-conformité était de 30 %. Nous avons évalué la conformité en fonction d'aspects clés liés aux valeurs de nomination, y compris la zone de sélection, la présélection, l'évaluation et la sélection des candidats et candidates ainsi que l'obligation de justifier et de consigner les principales décisions de dotation.

La plupart des nominations intérimaires ne respectaient pas les valeurs de nomination

51. De tous les types de processus, nous sommes particulièrement inquiets à l'égard des nominations intérimaires pour des périodes de plus de quatre mois. Nous avons découvert que 91 % des 66 nominations intérimaires que nous avons examinées ne respectaient pas les valeurs de nomination que sont la justice, l'accessibilité et la transparence.

52. Une nomination intérimaire est une affectation temporaire d'une personne à un autre poste, dans le cas où l'exercice des fonctions du poste en question aurait constitué une promotion si cette personne avait été nommée au poste visé. Les nominations intérimaires visent à fournir aux gestionnaires une marge de manœuvre leur permettant de répondre à des besoins opérationnels à court terme (congés de maternité/parental ou de maladie, formation linguistique) ou d'assurer la poursuite des activités pendant la dotation d'un poste vacant.

Recommandation 2

Le commissaire de la GRC doit établir un cadre de gestion de la dotation efficace, et doit veiller à ce que toutes les personnes impliquées dans le processus de dotation reçoivent la formation voulue pour s'acquitter des responsabilités qui leur sont attribuées et leur demander des comptes.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. La GRC accepte d'établir et de mettre en œuvre un cadre de gestion de la dotation efficace, de s'assurer que toutes les personnes reçoivent la formation voulue pour s'acquitter des responsabilités qui leur sont dévolues et de leur demander des comptes. La première étape sera de procéder sans plus tarder à l'examen de la subdélégation dans l'organisation. Un groupe de travail sera mis sur pied afin d'examiner la faisabilité d'examiner la subdélégation des pouvoirs de nominations de la fonction publique. La GRC modifiera son cadre de dotation – Fonction publique, ainsi que son cadre de responsabilisation en gestion de la dotation.

De nombreux processus de nomination n'étaient pas conformes à la LEFP

48. Nous nous attendions à ce que chaque processus de nomination mené à la GRC soit conforme à la LEFP et à l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signé avec la CFP. Nous nous attendions aussi à ce que chaque nomination ait été effectuée dans le respect des valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité ainsi que des valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité.
49. Nous avons examiné 204 nominations résultant de 198 processus menés par la GRC (tableau 1) aux termes de l'ancienne et de la nouvelle LEFP. Nous nous sommes penchés sur 118 processus de dotation intermédiaire, sans concours et non annoncés, dont 66 nominations intermédiaires et 33 reclassifications. Nous avons aussi examiné 86 nominations résultant de processus avec concours et annoncés.

44. Nous avons constaté que le Cadre n'était pas utilisé comme prévu. Les conseillers et conseillères en dotation et le personnel du Centre subissent des pressions considérables de la part des gestionnaires chargés de l'embauche des membres réguliers et du personnel civil. Les gestionnaires d'embauche qui ne sont pas d'accord avec les conseils reçus les ignorent et cherchent à obtenir une approbation à l'échelon supérieur de la filière hiérarchique. Lorsque nous avons demandé pourquoi les conseillers et conseillères en dotation avaient signé des lettres d'offre même si le processus de nomination n'avait pas respecté les valeurs de nomination de la LEFP, le Centre nous a répondu que les conseillers et conseillères s'étaient sentis obligés de le faire pour maintenir de bons rapports avec les gestionnaires d'embauche.
45. Le Cadre a été conçu de manière à ce que les gestionnaires d'embauche se fonde sur les avis éclairés de leur conseiller ou conseillère en dotation. Donc, pour que la gestion des activités de dotation soit efficace, nous nous serions attendus à ce que les gestionnaires d'embauche aient une connaissance générale des valeurs de nomination de la LEFP leur permettant de prendre des décisions de dotation qui respectent le mérite, l'impartialité, l'accessibilité, la justice, la transparence et la représentativité. Or, seuls les conseillers et conseillères en dotation avaient la responsabilité de prendre part à des activités d'apprentissage pour maintenir leurs connaissances du domaine.
46. Nous avons constaté que les gestionnaires d'embauche avaient accès à de l'information sur la dotation par l'entremise du site Web de la GRC et de ceux des organismes centraux ainsi que de courriels, de bulletins et de publications envoyés à tout le personnel. La GRC a aussi créé un guide à l'intention des membres du personnel intitulé « Guide de dotation en personnel – Fonction publique – Nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique – Ce que vous devez savoir ». Cependant, plusieurs gestionnaires d'embauche que nous avons interviewés n'avaient pas régulièrement recours à ces sources d'information, choisissant plutôt de faire confiance à leur conseiller ou conseillère en dotation. Les gestionnaires d'embauche se sont aussi vu offrir la possibilité d'assister à des séances d'information sur la dotation en compagnie d'autres membres du personnel, mais celles-ci n'étaient pas obligatoires.
47. Comme le Cadre prévoyait une responsabilité conjointe entre les gestionnaires d'embauche et les conseillers et conseillères en dotation pour la prise de décisions, son efficacité dépendait de la rigueur de la surveillance exercée pour assurer l'intégrité de la dotation. Comme le montre la pièce 2, la responsabilité a été attribuée au dirigeant principal ou à la dirigeante principale des ressources humaines (qui relève du ou de la commissaire) et aux agentes et agents régionaux des ressources humaines (qui relèvent d'un ou d'une sous-commissaire). Comme nous le verrons plus loin dans le présent rapport, la GRC n'a pas réussi à établir et à mettre en œuvre un système de surveillance efficace.

Pièce 2 : Cadre de dotation pour les postes de fonctionnaires à la GRC – rôles et responsabilités

Poste

Rapport de responsabilisation
(Contexte des ressources
humaines)

Résumé des principales responsabilités
liées à la dotation des postes
de fonctionnaires

Gestionnaires d'embauche

Gestionnaires	Divers; ce poste est supérieur au poste de conseiller ou conseiller en dotation	Subdélégation – aucune Consultation et dotation – consulter les conseillers et conseillères en dotation; élaborer des plans de dotation et les communiquer; définir des critères de mérite; prendre des décisions concernant les processus de sélection; évaluer et sélectionner les candidats et candidates; offrir au personnel la possibilité d'avoir une discussion informelle à propos des décisions de dotation et consigner l'information relative à ces décisions.
---------------	---	--

Source : Cadre de dotation pour les postes de fonctionnaires à la GRC

42. La plupart des gestionnaires de la GRC sont des membres réguliers ou des membres civils embauchés en vertu de la *Loi sur la GRC*. Comme le montre la pièce 2, la GRC a décidé de ne pas subdéléguer les pouvoirs de dotation aux gestionnaires. La justification inscrite au cadre est la suivante :

- L'augmentation de la charge de travail administrative que cela entraînerait nuirait à la capacité du ou de la gestionnaire de satisfaire aux exigences relatives aux activités policières;
- les gestionnaires ont toujours exprimé beaucoup d'inquiétudes par rapport au fait d'assurer le déroulement des activités policières tout en répondant aux exigences administratives de deux ensembles distincts de lois, de politiques et de processus;
- des transferts et un roulement de personnel surviennent constamment chez les gestionnaires et, par conséquent, ceux-ci n'occupent pas le même poste pendant très longtemps;
- la courbe d'apprentissage serait importante, compte tenu de la nécessité d'appliquer deux lois, deux politiques et deux processus différents.

43. Le Cadre attribue aux gestionnaires d'embauche la responsabilité de prendre les décisions de dotation et aux conseillers et conseillères en dotation, les pouvoirs de nomination et les pouvoirs connexes, comme le montre la pièce 2. En effet, le Cadre reconnaît ici une responsabilité conjointe et stipule :

Les gestionnaires, qui participent directement au processus de sélection et qui, en fin de compte, prennent des décisions de dotation, s'acquittent de cette responsabilité **uniquement** en se fondant sur les avis éclairés des conseillers et conseillères en dotation. Ainsi, toutes les décisions de dotation relèvent à la fois des gestionnaires et des conseillers et conseillères certifiés en

dotation, qui doivent rendre des comptes à cet égard.

Pièce 2 : Cadre de dotation pour les postes de fonctionnaires à la GRC – rôles et responsabilités

Rapport de responsabilisation (Contexte des ressources humaines) Résumé des principales responsabilités liées à la dotation des postes de fonctionnaires		
Commissaire	Administrateur général ou administratrice générale	Délégation – délégation totale des pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes. Gestion du système.
Responsabilités de l'organisation en ce qui concerne la gestion des ressources humaines		
Dirigeant principal ou dirigeante principale des ressources humaines (sous-commissaire)	Relève directement du ou de la commissaire	Subdélégation – aucune surveillance – veiller à ce que le système de dotation soit conforme aux exigences de la loi et aux politiques des organismes centraux.
Agente ou agent responsable de la section des politiques et programmes de la fonction publique (le Centre)	Il y a trois échelons hiérarchiques entre ce poste et celui de dirigeant principal des ressources humaines (sous-commissaire)	Facilitation liée à l'infrastructure et à la surveillance – veiller à ce que des structures, systèmes et processus de dotation soient en place pour l'exercice des pouvoirs de dotation; élaborer des programmes, politiques et lignes directrices et les faire connaître; établir et mettre en œuvre des stratégies de surveillance continue, puis offrir des possibilités de formation et de perfectionnement aux conseillers et conseillères en dotation.
Gestion régionale des ressources humaines		
Agents et agents régionaux des ressources humaines	Il y a deux échelons hiérarchiques entre ce poste et celui de commissaire	Subdélégation – aucune surveillance – veiller à ce que le système de dotation soit conforme aux exigences de la loi et aux politiques des organismes centraux.
Conseillers et conseillères en dotation	Il y a deux échelons hiérarchiques entre ce poste et celui d'agente ou d'agent régional des ressources humaines	Subdélégation – délégation des pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes, à l'exception de ceux qui doivent être conservés au niveau de l'administrateur général. Conseils et administration – fournir des avis d'expert aux gestionnaires en ce qui concerne le cadre de dotation; donner des conseils aux gestionnaires sur des questions touchant les politiques, y compris l'application des valeurs et principes de dotation, puis veiller à la consignation adéquate de données sur les mesures de dotation et assurer leur accessibilité.

37. Le Centre a publié des listes de vérification standard pour faciliter l'administration du processus de dotation et être conforme aux lignes directrices en matière de nomination. Ces listes décrivent les étapes à suivre relativement à la reclassement du personnel, aux possibilités d'affectation intérieure, aux processus de nomination non annoncés à l'extérieur de la fonction publique ainsi qu'aux processus internes et externes. Elles ont été distribuées dans toute l'organisation, et les conseillers et conseillères en dotation pouvaient y avoir accès. Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits des efforts déployés par le Centre pour appuyer le travail des conseillers et conseillères en dotation de la GRC.
38. La plupart des gestionnaires d'embauche que nous avons interviewés se sont dits satisfaits de la qualité des conseils qu'ils reçoivent de leurs conseillers et conseillères en dotation.

Le cadre de gestion de la dotation n'est pas efficace

39. Les pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes se rattachant à la dotation des postes de fonctionnaires sont délégués au commissaire de la GRC par l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), soit l'instrument de délégation signé par le commissaire et la présidente de la CFP. La CFP encourage les administrateurs généraux et administratrices générales à subdéléguer ces pouvoirs. Les personnes qui sont investies du pouvoir subdélégué de dotation doivent l'exercer dans un cadre exigeant qu'ils en rendent compte à la CFP, laquelle, à son tour, en rend compte au Parlement.
40. Conformément à l'instrument de délégation, la GRC est tenue de mettre en place son propre cadre de gestion de la dotation en s'inspirant du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) de la CFP. Le CRGD expose les attentes relatives à un système de nomination bien géré conçu pour assurer l'intégrité des activités de dotation.
41. En janvier 2006, la GRC a établi en bonne et due forme un cadre de dotation pour les postes de fonctionnaires (le Cadre), qui expose les attentes du commissaire concernant la gestion efficace du système de dotation pour ce type de postes. La structure de gouvernance de la GRC décrite dans le Cadre a été conçue pour garantir que les gestionnaires d'embauche et les conseillers et conseillères en dotation s'acquittent de leurs responsabilités en matière de dotation efficacement et en conformité avec toutes les exigences législatives et ministérielles de même que celles des organismes centraux. Le Cadre définit les rôles et responsabilités, comme le montre la pièce 2.

Les lignes directrices en matière de dotation sont mises en place

32. La GRC a mis sur pied la Section des politiques et programmes de la fonction publique (le Centre), dont le mandat est le suivant :
- être le centre d'expertise pour tout ce qui touche le recrutement et la dotation des postes de fonctionnaires;
 - aider les spécialistes du recrutement et de la dotation des postes de fonctionnaires à fournir des services à leurs clients;
 - exercer une influence sur l'orientation législative et réglementaire.
33. Nous avons constaté que le Centre avait mis en place les lignes directrices en matière de nomination qui sont obligatoires en vertu de la LEFP. Nous avons constaté que des lignes directrices avaient été approuvées pour la zone de sélection (y compris la zone nationale de sélection), la révocation et les mesures correctives, ainsi que pour les critères sur les processus non annoncés. Ces lignes directrices sont le fruit de consultations menées auprès des conseillers et conseillères en dotation, des syndicats et de la Commission de la fonction publique (CFP). Elles satisfont aux exigences établies par la CFP, et le personnel peut y avoir facilement accès par l'entremise du site intranet de l'organisation.
34. Le Centre a élaboré d'autres politiques relatives aux nominations, y compris des directives sur l'administration des serments et des affirmations solennelles, les annonces et les avis de nomination, ainsi que la discussion informelle.
- Les gestionnaires d'embauche ont accès à des conseillers et conseillères en dotation bien formés
35. Nous avons constaté que les gestionnaires d'embauche et les conseillers et conseillères en dotation subdélégués de toutes les régions de la GRC avaient accès aux services d'un conseiller ou d'une conseillère en dotation dont les connaissances ont été validées par la CFP. Nous avons également noté que près de 85 % des 41 conseillers et conseillères de la GRC avaient réussi l'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination de la CFP à la date limite de décembre 2006. En outre, nous avons constaté que les spécialistes de la dotation avaient accès aux services de conseillers et conseillères en dotation du Centre.
36. Nous avons aussi appris que le Centre avait entrepris une restructuration de son programme de certificat en dotation. Cependant, le Centre attendait de recevoir les conseils du Conseil national de la dotation – un forum pour les chefs en dotation de la fonction publique, où l'on met au point les exigences minimales pour l'obtention du certificat – avant de mettre en œuvre officiellement le programme de certificat.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. La GRC accepte de réexaminer la nomination des employés civils en vertu de LEFP et de préciser les conditions selon lesquelles les membres civils et les employés civils temporaires sont nommés en vertu de la Loi sur la GRC. La question du personnel civil à la GRC, soit les membres civils et les employés civils temporaires, a récemment été étudiée par le Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC dans son rapport intitulé « Rétablir la confiance » (Groupe de travail). Il convient de clarifier les conditions auxquelles on embauche le personnel civil. L'équipe de gestion du changement de la GRC a actuellement le mandat d'examiner cette question dans le cadre plus étendu des suites à donner au rapport du Groupe de Travail. Quelle que soit la décision prise à l'égard du personnel civil, il faudra qu'elle s'inscrive dans le contexte d'une étude étendue et rigoureuse comme celle en cours qui se penche sur les recommandations du Groupe de travail.

Recommandation 1

La GRC devrait nommer les membres de son personnel civil en vertu de la LEFP et préciser les conditions selon lesquelles les membres civils et le personnel civil temporaire sont embauchés au titre de la Loi sur la GRC.

28. Pendant des décennies, la GRC s'est penchée sur la nécessité de rationaliser les catégories qui constituent son personnel civil. Cependant, la rationalisation de ces deux catégories de membres du personnel s'est faite de façon lente et incohérente. En juin 2003, la GRC a informé le solliciteur général que les postes de tous les membres de son personnel civil deviendraient des postes de fonctionnaires. L'État-major supérieur de la GRC estimait à l'époque que la conversion des postes du personnel civil en postes de fonctionnaires aux termes de la LEFP était la meilleure décision à prendre. La GRC a alors fourni au solliciteur général l'explication suivante pour justifier cette décision :
 - elle est conforme au cadre de gestion des ressources humaines du gouvernement fédéral;
 - elle favorise une meilleure intégration avec nos partenaires fédéraux;
 - elle facilite la mobilité du personnel dans l'ensemble de la fonction publique;
 - elle offre une meilleure transférabilité des pensions pour le personnel civil.
29. La décision est conforme au paragraphe 10(1) de la Loi sur la GRC, qui stipule que « la nomination et l'emploi du personnel civil nécessaires à l'exercice des attributions de la Gendarmerie sont régis par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ».
30. La GRC a fait part de sa décision à tout son personnel en juin 2003. À l'époque, l'État-major supérieur savait que certains membres du personnel civil s'y étaient opposés et que l'on s'attendait à ce que d'autres emboîtent le pas. En 2004, l'État-major supérieur est revenu sur sa décision d'éliminer la catégorie du personnel civil, mais cela n'avait rien à voir avec un quelconque obstacle législatif.
31. À notre avis, l'explication fournie par la GRC au solliciteur général pour justifier la conversion de tous les postes du personnel civil en postes de fonctionnaires, en vertu de la LEFP demeure pertinente.

Objectifs de la vérification

23. La vérification visait à déterminer si :
- la GRC disposait d'un cadre, de pratiques et de systèmes appropriés aux fins de la gestion de ses activités de dotation au sein de la fonction publique;
 - les nominations et processus de nomination étaient conformes à la LEFP, aux autorisations en vigueur et lignes directrices, ainsi qu'aux instruments de délégation signés avec la CFP.
24. La vérification visait la période du 1^{er} avril 2005 au 31 décembre 2007. Nous avons examiné un échantillon de 204 nominations ayant été effectuées un peu partout au Canada. Ces nominations comprenaient des intérimis de plus de quatre mois, des nominations effectuées à l'issue de processus sans concours et non annoncés, des nominations effectuées à la suite de processus internes et des nominations effectuées à la suite de processus publics ou externes. L'échantillon comptait 184 nominations faites en vertu de l'ancienne LEFP, et 20 en vertu de la Loi actuelle.
25. Nous avons analysé des documents liés à la gestion des ressources humaines en ce qui concerne les fonctionnaires de la GRC. Nous avons mené des entrevues dans la région de la capitale nationale ainsi que dans d'autres régions avec des gestionnaires et des membres du personnel de la GRC (les membres réguliers et civils et les fonctionnaires), avec des conseillers et conseillères en dotation dans la fonction publique, de même qu'avec des agents et agentes de négociation et des représentants et représentantes d'associations de personnel. Pour en savoir davantage, consulter la section **À propos de la vérification** à la fin du présent rapport.
- ## Observations et recommandations
- ### Les conditions selon lesquelles les membres du personnel civil sont nommés doivent être précisées
26. Les membres civils de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) sont embauchés en vertu de deux lois différentes : la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (Loi sur la GRC) pour les membres civils et le personnel civil temporaire, et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) pour les fonctionnaires.
27. Comme l'embauche des membres civils et fonctionnaires relève de deux compétences distinctes, la GRC a mis en place deux cadres de gestion des ressources humaines. Chacun de ces cadres contient un ensemble de normes, de processus et de systèmes dans des domaines comme la classification, la dotation, les relations de travail, la rémunération, la formation, la planification de la carrière et l'examen du rendement. Cependant, les représentants et représentantes de la GRC n'ont pas été en mesure de prouver l'existence de critères objectifs permettant de déterminer si l'embauche de membres civils doit relever de la *Loi sur la GRC* ou de la LEFP.

Protection de la LEFP

18. La LEFP constitue la base législative d'une fonction publique axée sur le mérite et non partisane, professionnelle et représentative de la diversité canadienne et capable de servir la population avec intégrité dans la langue officielle de son choix. Le préambule de la *Loi* énonce les valeurs fondamentales de nomination que sont le mérite et l'impartialité et il met en évidence les valeurs directrices en dotation, soit la justice, la transparence, l'accessibilité et la représentativité.
19. La Commission de la fonction publique (CFP) est chargée de l'administration de la LEFP. La *Loi* confère à la CFP le pouvoir exclusif de faire des nominations, externes et internes à la fonction publique, fondées sur le mérite. Elle permet aussi à la CFP de déléguer ses pouvoirs en matière de nominations aux administrateurs généraux et administrateurs généraux des ministères et organismes. Grâce aux pouvoirs qui leurs sont délégués, les organisations peuvent gérer leurs propres besoins en matière de dotation et de recrutement de la façon la plus efficace et efficiente qui soit. Elles peuvent en outre mettre en place des processus de dotation en fonction de leurs besoins particuliers : les gestionnaires peuvent prendre et approuver des mesures dans leurs propres secteurs de responsabilité, conformément aux pouvoirs subdélégués. Les administrateurs généraux et administrateurs générales doivent rendre des comptes relativement au respect des conditions de l'instrument de délégation qu'ils ont signé.
20. Les activités annuelles de surveillance de la CFP ont permis de déterminer que les nominations effectuées en vertu de la *Loi* à la GRC constituaient un secteur de risque. Plus particulièrement, la CFP a déterminé que le système de gouvernance de l'organisation en matière de dotation représentait un risque important, et elle a décidé de faire une vérification de la GRC en 2005.
21. Pendant la période visée par la vérification, la GRC a fait l'actualité. La commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (la commission Arar) et la démission du commissaire en décembre 2006 ont suscité l'intérêt de la population. Des allégations concernant les régimes de retraite et d'assurance de la GRC ont entraîné la tenue d'une vérification interne, d'une enquête interne, d'une enquête du Service de police d'Ottawa, d'une vérification par le Bureau du vérificateur général et d'audiences de comités parlementaires ainsi que la nomination d'un enquêteur indépendant. Ce dernier a publié un rapport en juin 2007 exigeant que la GRC prenne des mesures immédiates pour résoudre ses problèmes liés à la gestion, à la culture et à la gouvernance. Un nouveau commissaire, le premier civil de l'histoire de la GRC, a été nommé en juillet 2007.
22. De plus, le gouvernement du Canada a créé un groupe de travail chargé d'examiner de près de graves problèmes en ce qui a trait à la gouvernance et à la culture au sein de la GRC. Dans son rapport publié le 14 décembre 2007, le groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel recommandait que des changements fondamentaux soient apportés à la structure et à la gouvernance de la GRC.

Les fonctionnaires font partie intégrante de la GRC

13. La GRC compte quatre régions, 14 divisions, une direction générale nationale à Ottawa et un établissement de formation (la Division Dépôt) à Regina, en Saskatchewan. Des membres réguliers et civils, des fonctionnaires, du personnel civil temporaire, des membres de l'effectif municipal et des bénévoles travaillent ensemble dans 750 détachements partout au Canada.
 14. Les fonctionnaires constituent environ 19 % de l'effectif de la GRC. Bien que la majorité d'entre eux travaillent à la direction générale nationale, on les trouve partout dans l'organisation. De plus, ils sont totalement intégrés dans la structure organisationnelle. À preuve, ils sont nombreux à travailler sous la direction ou la supervision de membres réguliers ou civils de la GRC.
 15. Certains fonctionnaires de la GRC fournissent le même type de services ministériels et administratifs que ceux offerts dans toute organisation de l'administration fédérale (ressources humaines, gestion financière, achats, services de bureau et de secrétariat et gestion de l'information).
 16. Le travail d'autres fonctionnaires est plus directement lié aux opérations policières. Ces personnes possèdent une expérience et des connaissances propres aux services policiers. Par exemple, les commis de détachement constituent le deuxième groupe de fonctionnaires en importance à la GRC. Pour appuyer le travail de la police, ces derniers assurent la tenue à jour de systèmes de classement de dossiers essentiels, exécutent des fonctions liées au tribunal, répondent aux demandes de renseignements du public et utilisent du matériel radio pour communiquer des renseignements concernant des situations d'urgence à des agents et agents de police.
- Pièce 1 : Commis de détachement – fonctions**

Les commis de détachement doivent composer avec des échéances serrées, des contraintes de temps, des interruptions fréquentes, des priorités concurrentes et de nombreuses demandes de la part du personnel, des visiteurs et des gens qui appellent. Ils peuvent parfois traiter avec des personnes qui sont sous l'effet de la drogue ou de l'alcool et avec des personnes instables, hostiles et susceptibles de se comporter de façon violente. Ils peuvent parfois être seuls dans le détachement, lorsque les agents et agents de police patrouillent le territoire ou répondent à des appels.
- Source : GRC, description de travail pour un poste de commis de détachement (CR-4)
17. Enfin, d'autres fonctionnaires assument des fonctions liées à la manipulation de données ayant un caractère délicat – par exemple, à la Banque nationale de données criminelles, à la Section des crimes graves et du Système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes ainsi qu'au Centre d'information de la police canadienne.

Introduction

et non annoncées, que nous avons examinées, n'étaient pas conformes à la LEFP ni aux lignes directrices connexes ou ne respectaient pas les valeurs de nomination. Nous sommes tout particulièrement inquiets du recours excessif aux nominations intérimaires pour des périodes de plus de quatre mois. De plus, 30 % des nominations résultant de processus avec concours et annoncées n'étaient pas conformes à la LEFP ou ne respectaient pas les valeurs de nomination.

8. En avril 2008, la Commission et le commissaire de la GRC ont signé un nouvel instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination. Selon cette nouvelle entente, la CFP a imposé à la GRC des conditions particulières concernant la délégation des pouvoirs en dotation. Ces conditions demeureront en vigueur jusqu'à ce que la CFP soit satisfaite de l'intégrité des activités de dotation menées par la GRC en vertu de la LEFP.

9. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a été fondée en 1873 et est la force policière nationale du Canada. Sa direction est confiée à une ou un commissaire, qui relève du ou de la ministre de la Sécurité publique.

10. La GRC est régie par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Son mandat consiste « à exécuter les lois, à prévenir la criminalité et à maintenir la paix, l'ordre et la sécurité au Canada et pour tous les Canadiens et les Canadiennes, et à protéger les dignitaires canadiens et étrangers au Canada et ailleurs dans le monde » (*Rapport ministériel sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada pour la période se terminant le 31 mars 2007*). Dans le cadre d'ententes conclues entre le gouvernement fédéral et d'autres organismes, la GRC fournit des services policiers aux échelons national, provincial ou territorial et municipal, ainsi que dans les communautés autochtones partout au Canada.

11. La GRC est aussi assujettie aux mêmes lois qui régissent les autres ministères et organismes fédéraux, y compris la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le *Code canadien du travail* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) pour ses fonctionnaires.

12. En janvier 2007, la GRC comptait plus de 27 000 membres du personnel, répartis en trois catégories :

- Les membres réguliers sont des agents et agentes de police (17 000 personnes).
- Les membres civils sont embauchés pour leurs compétences spécialisées dans les domaines scientifique, technique ou administratif. Ils soutiennent les activités policières de première ligne (3 000 personnes). La GRC compte aussi dans ses rangs du personnel civil temporaire qui remplit toute une gamme de fonctions à contrat pour des périodes précises (2 000 personnes).
- En outre, des personnes nommées en vertu de la LEFP (ci-après appelées fonctionnaires) occupent des fonctions qui ne sont pas reliées aux activités policières, comme des fonctions administratives ou de soutien aux opérations policières (5 000 membres du personnel).

Résumé

1. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est la force policière nationale du Canada. Son effectif est constitué aussi bien d'agents et agentes de police que de personnel civil. Les employées et employés de la GRC sont nommés en vertu de deux lois différentes, soit la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (Loi sur la GRC) et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Quelque 5 000 fonctionnaires nommés aux termes de la LEFP représentent environ 19 % de l'effectif total de la GRC.
2. Les objectifs de la vérification étaient de déterminer dans quelle mesure les nominations et les processus de nomination à des postes de la fonction publique effectués par la GRC, en vertu de la LEFP, étaient conformes à la Loi, aux autorisations en vigueur et lignes directrices, ainsi qu'aux instruments de délégation signés avec la Commission de la fonction publique (CFP); et à déterminer si la GRC s'était dotée d'un cadre, de systèmes et de pratiques appropriés aux fins de la gestion de ses activités de dotation.
3. Les membres civils de la GRC sont embauchés en vertu de deux lois différentes : la *Loi sur la GRC* pour les membres civils et le personnel civil temporaire, et la LEFP pour les fonctionnaires. Pendant des décennies, la GRC s'est penchée sur la nécessité de rationaliser les catégories qui constituent son personnel civil. La *Loi sur la GRC* stipule que « la nomination et l'emploi du personnel civil nécessaire à l'exercice des attributions de la Gendarmerie sont régis par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ». Les représentants de la GRC n'ont pas été en mesure de prouver l'existence de critères objectifs permettant de déterminer si l'embauche de membres civils doit relever de la *Loi sur la GRC* ou de la LEFP. Les conditions selon lesquelles les membres civils et le personnel civil temporaire sont nommés conformément à la *Loi sur la GRC* doivent être précisées.
4. Nous avons constaté que la GRC avait conçu un cadre de gestion de la dotation pour les nominations à des postes de la fonction publique. Ce cadre contient notamment des lignes directrices obligatoires concernant les nominations, un instrument de subdélégation, des responsabilités et rôles bien définis pour les personnes qui participent au processus de dotation, ainsi que de la formation et du soutien pour les conseillers et conseillères en dotation.
5. Ce cadre n'a toutefois pas été mis en œuvre tel qu'il a été conçu. La responsabilité de la dotation a été subdéléguée aux conseillers et conseillères en dotation. Cependant, dans la plupart des cas, ce sont des gestionnaires d'embauche ayant reçu une formation limitée et connaissant peu les valeurs de dotation qui, en réalité, dirigent les activités de dotation.
6. Les organisations ont la responsabilité de mettre en place des mécanismes de surveillance pour détecter les problèmes relatifs à la dotation et prendre des mesures correctives. Nous avons constaté que la GRC n'avait pas réussi à mettre en place un mécanisme de surveillance efficace.
7. La GRC n'a pas géré efficacement ses activités de dotation pour les postes de la fonction publique et, par conséquent, 86 % des nominations résultant de processus de dotation intérieur, sans concours

Table des matières

Résumé.....	2
Introduction.....	3
Les fonctionnaires font partie intégrante de la GRC	4
Protection de la LEFP	5
Objectifs de la vérification	6
Observations et recommandations	6
Les conditions selon lesquelles les membres du personnel civil sont nommés	6
Les lignes directrices en matière de dotation sont mises en place	8
Les gestionnaires d'embauche ont accès à des conseillers et conseillères en dotation bien formés	8
Le cadre de gestion de la dotation n'est pas efficace.....	9
De nombreux processus de nomination n'étaient pas conformes à la LEFP	13
La plupart des nominations intérimaires ne respectaient pas les valeurs de nomination.....	14
Plus des trois quarts des évaluations des candidatures retenues à l'issue de processus de dotation intérimaire, sans concours et non annoncés étaient incomplètes ou inexistantes	16
Près du tiers des nominations découlant de processus de nomination avec concours et annoncés n'étaient pas conformes	16
Nous avons relevé d'autres situations de non-conformité.....	17
La surveillance est inadéquate	18
La planification des ressources humaines laisse à désirer.....	20
Conclusion.....	22
À propos de la vérification	23

Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés
conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification
de la Commission de la fonction publique du Canada.

**Vérification de la Gendarmerie
royale du Canada – nominations
en vertu de la Loi sur l'emploi
dans la fonction publique**

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Mai 2008



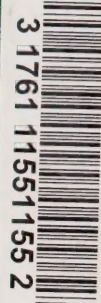
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web
à l'adresse suivante : www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue : SC3-131/2008
ISBN 978-0-662-05659-1

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2008



Maï 2008

**Vérification de la Gendarmerie
royale du Canada – nominations
en vertu de la Loi sur l'emploi dans
la fonction publique**
Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada



100
ans
years
1908-2008

